

新竹縣政府訴願決定書

案號：960621-7

訴願人：○○○

原處分機關：新竹縣環境保護局

訴願人因違反廢棄物清理法事件，不服原處分機關 96 年 5 月 17 日環業字第 0960011011 號函至 96 年 5 月 16 日環業字第 0960010871 號函所為之 59 份處分函（函文字號詳如附件），提起訴願，本府依法決定如下：

### 主 文

訴願駁回。

### 事 實

- 一、緣訴願人所有位於 00 鄉 00 段 00 小段 00、00 地號之土地為同居人○○○同意引進掩埋大量廢棄物，原處分機關以訴願人對其所有土地未善盡管理之責，竟容許或因重大過失致大量廢棄物非法棄置於其土地中，曾依廢棄物清理法第 71 條第 1 項之規定以 95 年 5 月 11 日環業字第 0950009140 號函請訴願人依規清除並提報清理計畫書，並令訴願人限期改善，經訴願人提起訴願後，案經本府訴願審議委員會 95 年 6 月 28 日府行法字第 0950084099 號函為訴願駁回之決定。另原處分機關於 95 年 6 月 22 日起至 95 年 9 月 4 日止不定期至現場稽查共計 37 日並限期令訴願人清除掩埋於前開土地下之大量廢棄物，然訴願人仍無任何改善情形，原處分機關則以訴願人違反廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定，依同法第 50 條規定按日處訴願人新台幣 6000 元罰鍰，經訴願人提起訴願後，該案則經本府訴願審議委員會 96 年 1 月 9 日府行法字第 0960004495 號函為撤銷原處分之決定，並請原處分機關於查明其就同一違法狀態是否得同時處分土地所有人及使用人？廢棄物清理法第 11 條之立法目的，義務人究係應共同負有清除義務？抑分別各負有全部的清除義務？…等情形後另為適法之處分，原處分機關於函請行政院環境保護署釋示後，除維持其 96 年 2 月 14 日環業字第 0960004068 號函之處分外，復於 96 年 2 月 12 日起至 96 年 5 月 14 日止不

定期至現場稽查共計 58 日並限期令訴願人清除掩埋於前開土地下之大量廢棄物，因訴願人仍無任何清除或改善情形，原處分機關復以訴願人違反廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定，依同法第 50 條規定按日處訴願人新台幣 6000 元罰鍰，全案計處訴願人新台幣 354000 元罰鍰，訴願人不服遂分別於 96 年 3 月 26 日、96 年 4 月 19 日及 96 年 5 月 21 日提起訴願，茲摘敘訴辯意旨如次：

## 二、訴願意旨略謂：

- (一) 係於不知情狀況下遭第三人非法傾倒掩埋廢棄物，原處分機關於 95 年 6 月 22 至 95 年 9 月 4 日以環業字第 0950014128 號函至 0950020436 號函處以按日連罰，案經訴願人 95 年 10 月 5 日提出訴願後，經新竹縣訴願審議委員會決定以訴願為有理由，撤銷原處分機關之 95 年 9 月 4 日環業字第 09500204636 號函處分，此等處分既經訴願決定認屬違法或不當之行政處分而應予撤銷，原處分機關即應遵循，原處分機關竟自 96 年 2 月 14 日起以環業字第 0960004068 號等函，按日持續再處與前開處分相同之按日處新台幣 6000 元罰鍰，不啻視訴願決定於無物，明顯違法之嫌，更違反人民信賴利益之保護。
- (二) 廢棄物清理法 71 條規定，主管機關對不依規定清除、處理之廢棄物，得限期命違規行為人清除、處理違規之廢棄物，一味連續對訴願人科予按日連續處分之行政罰鍰，其有裁量濫用情事及適用法律違誤之情事。
- (三) 訴願人所有土地遭非法掩埋廢棄物 之土地清除費用龐大，而訴願人僅係一幫兒女看護小孩之老婦，根本無力清除該廢棄物，原處分機關於行使裁量權時，未審酌個案情形執意由訴願人清除，開立按日連續處罰通知單，行政機關對於違反行政法規行為，並不得逾越法定之裁量範圍...，其所為處分亦有權利濫用之違法，違反比例原則至為明顯。

(四) 原處分機關應依該土地實際使用情形，於符合廢棄物處理法之立法目的為必要之裁量；應就其查獲違規之實際情形為適當、合理之裁量，並非容許主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。…。本案原處分機關明知該土地使用管理人及非法掩埋廢棄物之人，訴願人雖為土地所有權人，然並未實際管理使用該土地或參與該土地之經營使用。原處分機關亦已對土地之使用管理人 000 以違反廢棄物清理法第 41 條規定處新台幣 30 萬元罰鍰及限期清除，按日連續處罰 6000 元之行政處分。又因訴願人為土地所有權人而同時對訴願人科以按日連續處罰 6000 元之處分，顯有裁量濫用及一事二罰之情。請求撤銷處分機關 96 年 2 月 14 日環業字第 0960004068 號函至 96 年 4 月 14 日環業字第 095007904 號函所為之 38 份處分云云。

三、答辯意旨略謂：

(一) 按「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」「有左列各款情形之一者，貸與人得終止契約：…二、借用人違反約定或依物之性質而定之方法使用借用物，或未經貸與人同意允許第三人使用者。」民法第 765 條及第 472 條第 2 款定有明文。足見所有人對其所有物於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分，並排除他人之干涉。…。惟本案系爭土地遭掩埋大量廢棄物，體積約為 14000 立方公尺，約 35 噸之車輛需清運 871 車次，衡諸一般經驗法則，顯非一朝一夕偶然而成，訴願人對其所有土地，疏於有效監管致遭他人大量非法棄置廢棄物之事實及對於同居人 000 收取費用，同意 000 進場非法回填廢棄物之事實，衡情實難諉為不知，顯難辭其過失之責，至臻明確。易

言之，訴願人縱使未同意提供土地掩埋廢棄物，然其長時間對其土地怠於注意或疏於管理致遭掩埋大量廢棄，事實明確，不容委飾。

- (二) 參照高雄高等行政法院 95 年簡字第 408 號判決「…觀諸首揭廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款規定之內容可知，於與公共衛生有關之土地內，若有廢棄物而土地所有人、管理人、使用人未加以清除，行政機關即應裁處土地所有權人、管理人及使用人，而不論廢棄物是否由土地所有權人、管理人或使用人之行為所造成，此不僅從前開規定之文句結構可推知此一結論，亦與現代環境保護法上干預行政責任人之法理若合符節。蓋衡諸一般經驗法則與論理法則，土地侵害者與土地權利者常非同一人，是若法律僅欲處罰實際侵害行為者，殊無必要另外規範土地所有權人、管理人或使用人亦為處罰對象，足證土地所有人、管理人、使用人縱非實際行為者，亦有可能因其管理之土地範圍遭受破壞而受歸責。…行政機關為盡其所能達成排除危害、預防危害以達成維護公共秩序的行政任務，在理論上，不應有漏洞存在，故除可動用公權力機關本身之力量外，有時亦得要求人民負擔之，只要人民所增加之負擔，並未逾越合理限度，亦為法所許，因此，人民如因其本身行為導致干擾或危害之發生，當負有責任自不待言，而純粹之不作為亦有成為行政法上行為人之可能，此即所謂『狀態責任』。茲所謂『狀態責任』者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，…土地遭人傾倒廢棄物，該土地所有人、管理人、使用人事實上雖並非行為人，也未同意傾倒，但仍有狀態責任，必須擔負排除危害的責任。所有人、管理人、使用人均為狀態責任人，其並非因與危害之發生有因果關係而負擔責任，而是因為對發生危害之物有事實管領力而負責，故稱之為『狀態責任』。…土地所有人、管理人、使用人既享有土地使用之利益，即應負擔社會義務，承擔適時排除對

土地危害之責任，而不應存有對其土地遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解。…依據前開廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款之規定，課予所有人、管理人或使用人對土地一定之維護義務，並對未為積極作為之土地所有人、管理人、使用人加以科罰，以符合環境保護之目標，於法並無不合」。本案訴願人為系爭土地之使用人，即屬首揭廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定課與「狀態責任」之對象，對於系爭土地負有維持環境之作為義務。而廢棄物清理法第 50 條第 1 款規定，係處罰土地所有人、使用人或管理人違反行政法上義務時之明文依據，其亦未區分處罰對象之先後，惟學者通說仍以處罰行為人為原則。然而相較於違法傾倒一般廢棄物之人，同法第 50 條第 2 款另設有處罰之規定，體系上比較即知，廢棄物清理法立法意旨上不僅欲就事實上傾倒廢棄物之人予以處罰，對於土地所有人、管理人或使用人不依規定清除者，亦認為有處罰之必要，此不僅有助於維護改善環境衛生、維護國民健康，更屬維護土地環境不可避免之手段。再者，配合前述第 11 條第 1 款之「狀態責任」係「為達成維護公共秩序的行政任務，而由法律賦予人民合理負擔」之立法目的解釋，可知土地所有人、管理人或使用人均負有清除之義務無疑，如不為清除即屬行政罰法第 3 條規定所稱「違反行政法上義務之行為人」，從而本局分別予以裁處罰鍰自屬適法（詳 96 年 1 月 31 日行政院環保署環署廢字第 0960004566 號解釋函）。

- (三) 細觀廢棄物清理法第 50 條第 1 款文義，可知行為人具有故意或過失否，應審究其對於「不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物。」構成要件有無認識，無須審究其對於違法傾倒之事實有無認識。蓋土地所有人如對於違法傾倒事實有認識或容許，或應注意並能注意而不注意者，應認為已該當廢棄物清理法第 50 條第 2 款要件，可知廢棄物清理法有意區分

「不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物」及「違反第 12 條之規定」兩者。因此本案被告機關已多次通知原告依法清除系爭土地上之廢棄物，原告不依第 11 條第 1 款規定清除，即已該當廢棄物清理法第 50 條第 1 款之行政罰要件。

(四) 廢棄物清理法第 11 條第 1 款已明定土地上之廢棄物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。乃基於行政機關人力物力之侷限性、土地之有限性、生活環境之易破壞性與難以回復性，故有必要課予土地所有人、管理人、使用人維持土地秩序之狀態責任，尤其於行為人不明時，「狀態責任」之課與更屬維護土地環境不可避免之手段。本案訴願人為土地之使用人既享有可使用土地之利益，即應負擔較一般為重之社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任。故縱系爭之廢棄物並非係訴願人所堆置，然課予土地使用人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段。是以，只要符合該條項之要件者，不問其土地面積大小，位在何處，均不得以其現實上無法完全盡到監督責任而主張免除其清除處理之責。

(五) 本案訴願人長時間對其土地怠於注意或疏於管理致遭掩埋大量廢棄，事實明確，依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定負有清除之責任，經本局多次通知限期清除，訴願人皆置之不理，違法事實明確，且系爭非法掩埋廢棄物地點位於 00 鄉 00 段 000 小段 000、000 地號，屬 00 水庫集水區，現遭掩埋大量廢棄物，其滲出水經檢測不符合放流水標準，又不斷的污染水源，已嚴重污染環境衛生及該地居民飲用水安全，廢棄物之清除已刻不容緩，訴願人因重大過失致廢棄物遭非法掩埋於其所有土地於先，繼則抗拒限期清除於後，藐視法律、人權至鉅，本局遂依法處分並按日連續處罰，俾促其儘速清除，依法有據，並無不當。

(六) 本件違規案雖經鈞府撤銷原處分，本局已依訴願決定

查明違規事實，已如前述，另為適法之處分。敬請鈞府審酌實情，駁回其訴願，以維法紀。

#### 理 由

- 一、訴願人不服原處分機關 96 年 2 月 14 日環業字第 0960004068 號至 96 年 5 月 16 日環業字第 0960010871 號函所為共計 59 份處分，分別提出訴願書等案，因基於同種類之事實及法律原因，爰依訴願法第 78 條合併審議合併決定，合先敘明。
- 二、按「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一. 土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。二. …。」、「有下列情形之一者，處新臺幣 1 千 2 百元以上 6 千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一. 不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物。二. …。」廢棄物清理法第 11 條第 1 項及第 50 條定有明文。

又「…五、…觀諸首揭廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款規定之內容可知，於與公共衛生有關之土地內，若有廢棄物而土地所有人、管理人、使用人未加以清除，行政機關即應裁處土地所有權人、管理人及使用人，而不論廢棄物是否由土地所有權人、管理人或使用人之行為所造成，此不僅從前開規定之文句結構可推知此一結論，亦與現代環境保護法上干預行政責任人之法理若符合節。蓋衡諸一般經驗法則與論理法則，土地侵害者與土地權利者常非同一人，是若法律僅欲處罰實際侵害行為者，殊無必要另外規範土地所有權人、管理人或使用人亦為處罰對象，足證土地所有人、管理人、使用人縱非實際行為者，亦有可能因其管理之土地範圍遭受破壞而受歸責。…行政機關為盡其所能達成排除危害、預防危害以達成維護公共秩序的行政任務，在理論上，不應有漏洞存在，故除可動用公權力機關本身之力量外，有時亦得要求人民負擔之，只要人民所增加之負擔，並未逾越合理限度，亦為法所許，因此，

人民如因其本身行為導致干擾或危害之發生，當負有責任自不待言，而純粹之不作为亦有成為行政法上行為人之可能，此即所謂『狀態責任』。茲所謂『狀態責任』者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，…土地遭人傾倒廢棄物，該土地所有人、管理人、使用人事實上雖並非行為人，也未同意傾倒，但仍有狀態責任，必須擔負排除危害的責任。所有人、管理人、使用人均為狀態責任人，其並非因與危害之發生有因果關係而負擔責任，而是因為對發生危害之物有事實管領力而負責，故稱之為『狀態責任』。…土地所有人、管理人、使用人既享有土地使用之利益，即應負擔社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任，而不應存有對其土地遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解。…依據前開廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款之規定，課予所有人、管理人或使用人對土地一定之維護義務，並對未為積極作為之土地所有人、管理人、使用人加以科罰，以符合環境保護之目標，於法並無不合」高雄高等行政法院 95 年度簡字第 408 號判決參照。

蓋廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定土地或建築物與公共衛生有關之一般廢棄物，由所有人、管理人或使用人清除，係無法追究「行為責任」時，基於防止污染之公益需求，才不得不課以所有人或實際管領控制之占有之狀態責任。是土地所有人、管理人、使用人於所管理土地遭傾倒廢棄物，自應負擔排除危害之責任。所謂狀態責任者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，而物之所有人、管理人或使用人對物的狀態原則上應係最為明瞭把握而能排除危害者。本案課予訴願人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段。是以，只要符合前開法律條項之要件者，不問其土地面積大小，位在何處，均不得以其現實上無法完全盡到監督責任而主張免除其清除處理之責。

三、卷查訴願人所有位於 00 鄉 00 段 000 小段 000、000 地號之土地，為其同居人○○○同意引進掩埋大量廢棄

物，原處分機關係以訴願人為土地所有人，竟疏於有效監管土地致遭他人大量非法棄置廢棄物，且訴願人縱使未同意提供土地掩埋廢棄物，然其長時間對其土地怠於注意或疏於管理致遭掩埋大量廢棄，而未為任何清除之行為處以按日連續罰鍰之處分。稽廢棄物清理法第 11 條之立法意旨及高雄高等行政法院 95 年簡字第 408 號判決要旨，訴願人於所有土地遭傾倒廢棄物，自應負擔排除危害之狀態責任，訴願人不得以其現實上無法完全盡到監督責任而主張免除其清除處理之責。至同居人 000 前經原處分機關認定違反廢棄物清理法第 41 條及 57 條應負的「行為責任」（案經台北高等行政法院 95 年度訴字第 02900 號判決撤銷原決定及原處分）與本案訴願人為土地所有人依廢棄物清理法第 11 條規定清除廢棄物所應負的「狀態責任」係分屬二種不同之責任形態，原處分機關分別依法論處，於法尚無不合，併此敘明。

- 四、又「…二、依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定『土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人，管理人或使用人清除』，在非指定清除地區內之一般廢棄物，僅需事實上之狀態存在，該土地或建築物之所有人、管理人或使用人即負有清除之義務，三者間亦無優先順序；土地或建築物之所有人，管理人或使用人如不為清除，即屬行政罰法第 3 條規定所稱『違反行政法上義務之行為人』，從而執行機關分別予以裁處罰鍰自屬適法，且不違反一行為不二罰原則。…四、…，從而行政機關對於行為人違反行政法上義務欲加以處罰時，應由裁處機關負證明行為人有故意或過失之舉證責任。然細觀廢棄物清理法第 50 條第 1 款文義『有下列情形之一者，處新臺幣 1 千 2 百元以上 6 千已以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物。…。』則行為人具有故意或過失否，應審究其對於『不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物。』構成要件有無認識，

無須審究其對於違法傾倒之事實有無認識。蓋土地所有人如對於違法傾倒事實有認識或容許，或應注意並能注意而不注意者，應認為已該當廢棄物清理法第 50 條第 2 款要件，可知廢棄物清理法有意區分『不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物』及『違反第 12 條之規定』兩者。因此系爭土地所有權人故意不依第 11 條第 1 款規定清除一般廢棄物或有過失致未依同條款規定清除者，即該當廢棄物清理法第 50 條第 1 款行政罰之主觀責任要件。」為行政院環境保護署 96 年 1 月 31 日環署廢字第 0960004566 號函解釋在案。

本案訴願人為土地所有權人，其雖非實際違法傾倒一般廢棄物之人，惟廢棄物清理法第 11 條第 1 款之立法意旨上不僅欲就事實上傾倒廢棄物之人予以處罰，蓋土地所有人，即應負擔社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任，而不應存有對其土地遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解，對於土地所有人不依規定清除者，亦認為有處罰之必要，上開函文已為明確解釋。訴願人既屬廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款規定課與「狀態責任」之對象，訴願人對於系爭土地負有維持其環境之作為義務，若有違反作為義務之情事時，當為科罰之對象，易言之，訴願人若有違反該維護義務，即使非積極作為而係消極不作為，亦應受罰。原處分機關多次函請訴願人依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定清除土地上之廢棄物，訴願人皆無任何清除行為，訴願人已該當廢棄物清理法第 50 條第 1 款行政罰之主觀責任要件已至為明顯。又觀行政院環境保護署 96 年 1 月 31 日環署廢字第 0960004566 號函釋說明二內容，訴願人對其土地上之廢棄物，僅需事實上之狀態存在，即負有清除之義務，訴願人與其他義務人間亦無優先順序；訴願人如不為清除，即屬行政罰法第 3 條規定所稱「違反行政法上義務之行為人」，從而原處分機關分別予以裁處罰鍰自屬適法，並不違反一行為不二罰原則，故本府訴願審議委員會 96 年 1 月 9 日府行法字第 0960004495

號函為撤銷原處分之決定，並請原處分機關於查明其就同一違法狀態是否得同時處分土地所有人及使用人？廢棄物清理法第 11 條之立法目的，義務人究係應共同負有清除義務？抑分別各負有全部的清除義務？等疑義，業經上開函號釋明，原處分機關對訴願人予以裁處罰鍰乃屬適法。

五、末查廢棄物清理法第 11 條及第 71 條之立法意旨皆屬課予應負清除責任之所有人、使用人或管理人狀態責任，原處分機關為督促訴願人行政義務之履行，依條文之立法目的及對處分條文之適用本具有選擇之權責，訴願人以原處分機關何不先為第 71 條代履行之處分為質疑理由，顯對行政機關法令適用權責行使之過分干預，實不足採。訴願人以原處分機關何不先為第 71 條代履行之處分為質疑理由，顯對行政機關裁量權行使之過分干預，實不足採。從而，訴願人於本案廢棄物依法既負有清除之義務，其對原處分機關多次限期清除之處分竟漠視無為，原處分機關依廢棄物清理法第 11 條第 1 款及同法第 50 條之規定按日予以告發、處分，係依法辦理，適用法律，查無違失。至本案其餘訴辯理由，與本件決定結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項之規定，決定如主文。

中 華 民 國 96 年 6 月 21 日